

**Jussi Lassila**, vanhempi tutkija, Ulkopoliittinen instituutti

## VENÄJÄN PERUSTUSLAIN MUUTOKSET

### LIIAN PALJON LIIAN MYÖHÄÄN?

*Kremlillä on kiireellinen tarve muuttaa perustuslakia, jotta se voisi sinetöidä nykyisen vallan jatkumisen vuoden 2024 jälkeen. Presidentin nykyisten valtaoikeuksien jakaminen voi kuitenkin aiheuttaa ongelmia.*

Venäjän yhteiskunta ja politiikka ovat olleet odotuksen tilassa jo kuukauden. Tammikuun 15. päivä presidentti Vladimir Putin ilmoitti vuotuisessa puheessaan liittokoukselle maan perustuslain perusteellisesta uudistamisesta. Puheen jälkeen hallitus erosi välittömästi, ja uusi pääministeri oli tiedossa jo samana päivänä. 12. huhtikuuta pidettävä epämääräinen kansanäänestys perustuslain muutoksista voi tuoda jotain selvyyttä Kremlin kiireeseen, mutta ennen sitä epä-tietoisuus jatkuu.

Selvää on kuitenkin se, että Putinin ehdotuksia perustuslain muuttamiseksi oli valmisteltu jo pitkään. Niiden esittelyssä tammikuussa Putin pyrki puhuttelemaan eri yleisöjä. Hän toisti joulukuussa mainitsemansa näkemyksen siitä,

että presidentin toimikaudet voidaan rajata maksimissaan kahteen. Vaihtelua valtion johtoon kaipaavat kansalaiset saattoivat kuulla tässä varmistuksen siitä, että Putin jättää presidentin tehtävät vuonna 2024.

Samassa yhteydessä parlamentille annetaan oikeus nimittää hallituksen ministerit, eikä presidentti voi nimityksiä enää estää. Presidentillä säilyy kuitenkin oikeus erottaa pääministeri ja keskeiset ministerit. Lisäksi hän jatkaisi armeijan ylipäällikkönä. Tämän voi katsoa puhuttelevan heitä, jotka nimenomaan luottavat vahvan poliittisen johtajan malliin.

Selkeä signaali annettiin myös ulkomailla asuville venäläisille, jotka mahdollisesti tähtäävät korkeisiin valtiollisiin toimiin lähitulevaisuudessa. Uudessa perustuslaissa

presidentiltä edellytetään 25 vuoden oleskelua Venäjällä ennen valintaa virkaan. Mielenkiintoista on nähdä, päteekö rajoite Mihail Hordorkovskin ja monien muiden liberaalien lisäksi suureen joukkoon nykyisen poliittisen eliitin lapsia, jotka asuvat lännessä.

Vaatimukset kansallisen itsemääräämisoikeuden korostamisesta puhuttelee erityisesti länteen kriittisesti suhtautuvaa väestöä ja poliittisia piirejä. Putinin johdolla 2010-luvulla vahvistuneen autoritarismin ja konservatiivisen arvopolitiikan näkökulmasta nykyinen perustuslaki on ollut entistä räikeämmin ristiriidassa Kremlin tosiasiallisen vallankäytön kanssa. Nykyinen perustuslaki on rakentunut liberaaleille tavoitteille, ja se on sopusoinnussa

Venäjän kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Sen sijaan uudessa perustuslaissa kansainväliset velvoitteet pätevät vain, jos ne ovat yhdenmukaisia Venäjän lakien kanssa. Todennäköisesti siis itsemääräämisoikeuteen liittyvät vaatimukset konkretisoituvat Venäjän suhteessa kansainvälisen oikeuden velvoitteisiin.

Vastaavasti Putinin esittämä vaatimus minimipalkan kirjaamisesta ja eläkkeiden indeksoinnista perustuslakiin on suora viesti köyhyydestä kärsiville venäläisille, joiden lukumäärä on viime vuosina kasvanut. Viestin välitön poliittinen tavoite liittyy viimeistään syyskuussa 2021 pidettäviin duumanvaaleihin, mihin liittyy myös epäsuositun hallituksen välitön ero.

Putinin vallankäytön näkökulmasta merkittävin kysymys liittyy hänen omaan asemaansa vuoden 2024 jälkeen. Olisimmeko nähneet tammikuun 15. päivän tapahtumia, mikäli presidentin virkakautia koskeva kahden peräkkäisen kauden rajoite olisi poistettu aiemmin? Nykyinen perustuslaki on taannut erinomaisesti Putinin presidentillisen vallankäytön. Lukemattomat perustuslain takaamien kansalaisvapauksien rikkeet liittyvät hallinnon tapaan rikkoa Boris Jeltsinin liberaalin perustuslain henkeä. Vuoden 1993 perustuslain perimmäinen

valuvika on kuitenkin presidentin valtaoikeuksissa. Niiden mukaan presidentti takaa ja määrittää kansalaisvapaudet ja poliittisten instituutioiden toimintaperiaatteet ja suuntaviivat. Hänellä on perustuslaillinen oikeus tulkita niitä tahonsa mukaan.

Uuden perustuslain ongelma saattaa piillä Putinin vaatimuksessa säilyttää Venäjä presidentti-keskeisenä valtiona, jolle parlamentaarinen valta ei sovi. Nykyisiä presidentin valtaoikeuksia ollaan todennäköisesti jakamassa presidentin ja perustuslakiin kirjatun valtiollisen elimen välillä, ei ehkä niinkään parlamentin ja presidentin kesken. Tämä valtiollinen elin on todennäköisesti Putinin vuonna 2000 perustama valtakunnanuevosto, jolla ei ole ollut perustuslaillista asemaa. Se on ollut lähinnä arvovaltainen keskustelukerho. Putin siirtyisi perustuslaillisesti uudistetun neuvoston johtoon viimeistään vuoden 2024 jälkeen. Kyse on presidentin valtaoikeuksien jakamisesta niin, että se takaisi nykyisen vertikaalisen vallankäytön jatkossakin.

Lähin esimerkki löytyy Kazakistanista. Maan pitkäaikainen presidentti Nursultan Nazarbajev teki tilaa seuraajalleen Kasym-Žomart Tokajeville siirtymällä maan vaikusvaltaisen turvallisuusneuvoston

johtoon vuonna 2019. Tätäkin siirtoa pohjustettiin puheella parlamentin roolin vahvistamisesta, vaikka tosiasiallinen valta on Tokajevilla ja Nazarbajevilla. Merkittävä ero on kuitenkin siinä, että Nazarbajev teki itsestään elinikäisen presidentin jo 2007, ja luopuminen presidenttiydestä liittyi hänen 79 vuoden ikäänsä. Putin ei ole nähnyt tarpeelliseksi tehdä itsestään elinikäistä presidenttiä, mutta hänen ikänsä ei toistaiseksi vaikuta rasitteelta. (Hän täyttää 72 vuotta vuonna 2024.)

Keskeinen haaste uuden perustuslain toteuttamisessa saattaa olla vallan koordinointi tilanteessa, jossa hallitus, presidentti tai molemmat menettävät luottamustaan. Miten tällaisessa tilanteessa valtakunnanuevosto koordinoisi kompuroivaa presidenttiä ja hallitusta ilman suoraa nimitysoikeutta? Mikäli taas presidentti ja hallitus tehdään ehdottoman lojaaleiksi valtakunnanuevostolle, riskinä on päätöksenteon epämääräisyys ja hitaus. Kriisitilanteessa voi syntyä tulkintaerimielisyyksiä valtaelinten valtaoikeuksista. Vaikka Putin itse on varoittanut kaksoisvallan vaaroista, kaksoisvaltaan liittyviä riskejä ei voi sulkea pois, kun uusi perustuslaki kohtaa poliittisen todellisuuden.